



## VIOLENCES ENVERS LES FEMMES ET LES ENFANTS : UN CONFINEMENT SANS FIN

Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances  
entre les hommes et les femmes

### Rapport d'information

de Mme Annick BILLON, présidente, M. Max BRISSON, Mmes Laurence COHEN, Laure DARCOS, Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Françoise LABORDE, M. Marc LAMÉNIE, Mme Claudine LEPAGE, M. Claude MALHURET, Mmes Noëlle RAUSCENT, Laurence ROSSIGNOL, vice-présidents, Maryvonne BLONDIN, Marta de CIDRAC, Nassimah DINDAR, secrétaires

Rapport n° 597, 2019-2020

Ce rapport d'information résulte d'un cycle d'auditions et de réunions que la délégation aux droits des femmes, alertée dès le début du confinement par un risque d'aggravation des violences faites aux femmes et aux enfants enfermés dans un foyer violent, a pris l'initiative d'organiser entre le 30 mars et le 24 juin 2020.

Ce travail, adopté à l'unanimité le 7 juillet 2020, est porté par le bureau de la délégation, signe d'un engagement unanime de celle-ci contre les violences intrafamiliales. Il établit un premier bilan des mesures d'urgence mises en place par les pouvoirs publics pendant le confinement ; il appelle à une évaluation rigoureuse de ces outils avant leur pérennisation.

L'analyse de la délégation s'étend aux Françaises expatriées victimes de violences conjugales dans leur pays de résidence pendant la crise sanitaire et plaide pour que les politiques publiques nationales, indépendamment de cette crise, contribuent effectivement à un meilleur accompagnement de nos compatriotes de l'étranger.

La délégation réaffirme par ce rapport son soutien aux associations de terrain spécialisées dans l'accueil et l'accompagnement des victimes de violences, qui œuvrent au plus près de celles-ci dans tous les territoires.

La délégation rappelle que la « **grande cause du quinquennat** » n'est pas une innovation de la majorité actuelle : les politiques publiques de **lutte contre les violences conjugales** résultent d'une **construction progressive** qui n'est le **monopole d'aucune famille politique**.

Elle formule **huit constats** sur les **enseignements du confinement en matière de lutte contre les violences intrafamiliales** et, indépendamment de la crise sanitaire, **douze recommandations** visant à **améliorer le traitement de ces violences par la chaîne pénale**.

Elle appelle enfin à une « **remise à plat** » et à un **bilan de l'application de toutes les lois concernant ces violences**, dans la perspective de l'établissement d'une « **loi-cadre** » **ambitieuse**, englobant toutes les adaptations rendues nécessaires, en la matière, par **l'accumulation récente de textes législatifs disparates**.

### Les violences faites aux femmes et aux enfants au sein de la famille pendant le confinement : quelques constats

- les informations recueillies par la délégation ont confirmé la **réalité des craintes** remontées du terrain sur les risques courus par les femmes et les enfants confinés avec un conjoint ou un père violent ;
- ce danger lié à la crise sanitaire n'est **pas spécifique à la France** : à la fin du mois d'avril, l'ONU évaluait le nombre de cas de violences liés à **un trimestre de confinement dans le monde à 15 millions** ;
- cette **situation universelle** s'explique par le fait que le confinement a constitué **une arme de plus au service des conjoints et pères violents**, en isolant avec eux leurs victimes, femme et enfants, privées de contacts avec l'extérieur ;
- **le confinement a aggravé l'isolement des Françaises expatriées victimes de violences conjugales**. Le réseau consulaire a relevé un **nombre de signalements de cas de violences conjugales en hausse sensible** entre mars et juin 2020. Les difficultés auxquelles ces femmes ont été confrontées pour joindre les **consulats** ressemblent à celles qu'ont rencontrées les victimes de violences conjugales en France pour se faire aider ou porter plainte ; à ces difficultés s'ajoutent celles qui ont résulté de **l'interruption des liaisons aériennes vers la France** ;
- le confinement aide à **prendre conscience de ce que vivent jour après jour les victimes de violences** : comme l'ont indiqué des experts entendus par la délégation, les *week-ends* sont comparables à des « *mini-confinements* » ; le confinement « *est la triste situation de femmes qui vivent dans la camisole de force de l'emprise psychologique [...] qui les maintient sous le joug d'un agresseur* ». **En d'autres termes, les femmes et les enfants qui vivent dans des foyers violents sont confrontés à un confinement sans fin** ;
- **le nombre de signalements par les proches a nettement augmenté** ; ce constat s'applique également aux signalements reçus des consulats français s'agissant des violences subies par nos compatriotes expatriées. Cette implication des proches (voisins, famille, amis...) doit être saluée car elle souligne un changement de regard sur

ces violences et l'émergence d'une **responsabilité collective** pour les dénoncer ;

- le confinement a aussi été, pour les **associations** spécialisées dans la lutte contre les violences, une période très intense de **mobilisation**, dans un contexte pourtant très difficile : notre délégation rend **hommage à leur implication** ;
- plus particulièrement, **le 3919 a réalisé un véritable « tour de force »** en réussissant à répondre à un **nombre d'appels en très forte augmentation** : cette performance a été rendue possible grâce à la **mobilisation de tout le réseau de la Fédération nationale solidarité femmes auquel est adossée la plateforme d'écoute**. Dans ce contexte, la délégation exprime des réserves à l'égard d'une éventuelle **mise en concurrence** de la FNSF dans le cadre d'un **appel d'offres** et s'inquiète des **conséquences de celui-ci, si cette perspective se confirmait, sur la qualité de l'écoute offerte aux victimes**.

La délégation exprime son soutien et son appui aux **associations spécialisées dans la lutte contre les violences**, qui œuvrent dans tous les territoires au plus près des victimes, gage de l'efficacité de leur action.

Elle appelle à la mise en place de conventionnements pérennes pour **sécuriser les moyens financiers de ces actrices incontournables de la lutte contre les violences**.

### La lutte contre les violences pendant le confinement et le déconfinement : quel bilan ?

- On a observé en France une **réelle réactivité des pouvoirs publics** qui, dans l'urgence, ont diversifié les **dispositifs de signalement des violences** mis à la disposition des victimes et de leurs proches (extension de la disponibilité du numéro d'écoute 3919, SMS, plateforme de signalement en ligne [arretonslesviolences.gouv.fr](https://arretonslesviolences.gouv.fr), possibilité d'appeler les secours depuis les pharmacies, points d'accueil dans les centres commerciaux, etc.) et renforcé la prise en charge **des auteurs de violences** (plateforme d'hébergement destinée à garantir l'application de mesures d'éviction du conjoint violent ; numéro d'écoute pour prévenir le passage à l'acte), tandis que parallèlement augmentait dans

certains territoires le **nombre d'interventions à domicile par la police et la gendarmerie** ;

- les **premières statistiques**, qui doivent être affinées, confirment que ces dispositifs de signalement répondaient à un **vrai besoin** : 2 000 SMS au 114 pendant le seul mois d'avril 2020 ; 52 000 appels entrants au 3919 recensés en avril et mai 2020 ; 1 655 *tchats* sur la plateforme en ligne, dont 107 ont donné lieu à des interventions des forces de l'ordre, douze de ces interventions concernant des mineurs victimes ; 401 personnes accueillies dans les points d'accueil mis en place dans les centres commerciaux ;

- ces **mesures** doivent toutefois faire l'objet d'une **évaluation** avant d'être pérennisées. L'intérêt des SMS au 114 ne fait aucun doute, car ce mode d'alerte, initialement destiné aux personnes malentendantes, a montré son efficacité pour des victimes qui ne sont pas en mesure de téléphoner. En revanche, le **dispositif d'alerte dans les pharmacies** requiert probablement un effort de **formation** des professionnels concernés, sur tout le territoire. Un bilan doit également être effectué à l'égard des **permanences des associations dans les centres commerciaux** ;

- une évaluation des **mesures destinées aux auteurs de violences** doit également être conduite. La **plateforme d'hébergement d'urgence** est un apport incontestable, qui doit perdurer car elle contribue à rendre effective l'**éviction du conjoint violent**, qui doit être la priorité par rapport à celle de la femme et des enfants. La délégation demande à cet égard un **bilan précis** du nombre de violents conjugaux ayant fait l'objet d'une **mesure d'éviction de leur domicile au cours de la période récente**, afin de permettre un suivi de cette orientation annoncée lors du *Grenelle*.

#### Quels sont les défis de la période actuelle en termes de lutte contre les violences ?

Après le confinement et le déconfinement, notre pays se retrouve face aux mêmes défis qu'au moment du *Grenelle de lutte contre les violences conjugales*, indépendamment de la **nécessité de rattraper le retard accumulé par l'institution judiciaire** du fait de la crise sanitaire.

Les mesures d'urgence ont, en effet, laissé entier le **problème de l'efficacité de la chaîne pénale** qui se pose aujourd'hui sensiblement dans les mêmes termes qu'à la fin du *Grenelle*. Dans ce domaine, les experts entendus par la délégation ont indiqué **diverses pistes d'amélioration** :

- poursuivre l'effort de **formation des magistrats, policiers et gendarmes** ;

- améliorer les **statistiques** du ministère de la justice, de manière à permettre une évaluation globale du traitement des violences par tous les maillons de la chaîne pénale ;

- rendre systématique l'**information de la victime** sur les suites de ses démarches et inscrire la victime au cœur de l'action des acteurs de la chaîne pénale ;

- généraliser l'analyse rigoureuse et systématique, par les parquets, des **registres de mains courantes**, afin d'y détecter des situations de violences susceptibles de justifier l'engagement de **poursuites** ;

- encourager une **réponse pénale ferme aux violences conjugales** en cas de **faits graves**, même s'ils sont commis pour la première fois, et réserver les mesures alternatives aux poursuites aux faits de faible gravité ;

- renforcer le **suivi du contrôle judiciaire** du violent conjugal, faire en sorte que la police et la gendarmerie écoutent le **point de vue de la victime** dans le cadre de ce suivi et sanctionner toute violation de ses obligations par l'auteur de violences ;

- mettre à l'étude l'extension de l'**aide juridictionnelle aux victimes dès le dépôt de plainte** ;

- mettre en place des **permanences le week-end pour les juges au affaires familiales**, comme c'est le cas pour les procureurs ;

- encourager une **politique ambitieuse de prise en charge des violents conjugaux**, tout en consacrant à l'accompagnement des victimes et aux associations dédiées les moyens nécessaires ;

- évaluer systématiquement les **bonnes pratiques** expérimentées par certaines juridictions afin de les généraliser si elles sont concluantes : cet effort de **cohérence de la réponse pénale** est indispensable car on ne peut admettre que la défense et la protection des victimes restent

soumises à ce que l'un des experts entendus par la délégation a qualifié de « loterie judiciaire ».

S'agissant par ailleurs de la situation des **Françaises expatriées victimes de violences conjugales**, le rapport note des difficultés spécifiques, qui se posent indépendamment de la crise sanitaire :

- les **interactions avec les législations nationales**, plus particulièrement quand un problème d'exercice de l'autorité parentale se pose au sein d'un couple binational ;

- l'accès plus ou moins aisé, **dans le pays de résidence aux réseaux associatifs spécialisés** dans l'accompagnement des femmes victimes.

Parmi les orientations à encourager pour **renforcer dans la durée la protection de nos compatriotes expatriées qui seraient victimes de violences conjugales**, la délégation souligne la nécessité de rendre systématique la **formation des agents consulaires**, qui doivent être en mesure de participer au repérage et à leur orientation des **victimes de violences**.

#### Quels enseignements pour le législateur en matière de lutte contre les violences intrafamiliales ?

À titre d'exemple, le confinement s'est déroulé entre **deux discussions législatives** importantes sur ce sujet<sup>1</sup>, alors qu'un **texte unique** aurait permis de **prendre en compte l'ensemble des conclusions du Grenelle** au cours d'un débat probablement plus satisfaisant.

Le problème de l'inflation législative n'est pas nouveau ; il n'est pas non plus propre au thème de la lutte contre les violences.

**Depuis 2018, le législateur a été saisi chaque année d'un texte relatif aux violences** : projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, devenue la loi n° 2018-703 du 3 août 2018, proposition de loi visant à agir contre les violences au sein de la famille en 2019 et, en 2020, proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales.

<sup>1</sup> La loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille, dont la première lecture a eu lieu au Sénat le 6 novembre 2019 ; la proposition de loi visant à protéger les victimes de violences conjugales a été examinée au Sénat en première lecture le 9 juin 2020.

Ces textes se sont ajoutés aux lois de 2006, 2010 et 2014<sup>2</sup> ainsi qu'à la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées.

Certes, on peut se féliciter que la lutte contre les violences conjugales soit devenue un **thème récurrent du calendrier parlementaire**, illustrant une prise de conscience bienvenue de l'**urgence de l'éradication de ce fléau**. Mais on peut aussi regretter que les victimes de violences fassent les frais de **textes imparfaits techniquement**, sur lesquels il est tôt ou tard nécessaire de revenir.

L'**accumulation de textes disparates** a atteint ses limites dans le domaine spécifique des violences intrafamiliales, comme le montrent les difficultés que pose actuellement l'**application concrète** du délai de délivrance de l'**ordonnance de protection**, réduit à six jours par la loi du 28 décembre 2019.

La délégation est convaincue que la méthode consistant à adopter une succession de textes législatifs dans une **logique trop souvent prisonnière d'objectifs médiatiques**, qui implique un **temps court**, n'est **pas adaptée à la gravité des violences faites aux femmes et aux enfants**.

Elle appelle donc à une **remise à plat de tous les textes concernant ces violences** dans la perspective de l'établissement d'une « loi-cadre » **ambitieuse, traitant tous les aspects de ce fléau**.

Elle plaide pour un débat législatif prenant le **temps de la réflexion** et **proscrivant le recours à la procédure accélérée**.

Lire le rapport



<sup>2</sup> Lois du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs, du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein du couple et aux incidences de ces dernières sur les enfants (délivrance d'ordonnances de protection) et du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.



## Rapporteurs



**Annick BILLON**  
UC, Vendée



**Max BRISSON**  
LR, Pyrénées-Atlantiques



**Laurence COHEN**  
CRCE  
Val-de-Marne



**Laure DARCOS**  
LR, Essonne



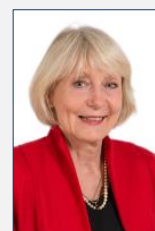
**Joëlle GARRIAUD-MAYLAM**  
LR  
Français de l'étranger



**Françoise LABORDE**  
RDSE  
Haute-Garonne



**Marc LAMÉНИЕ**  
LR, Ardennes



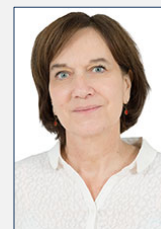
**Claudine LEPAGE**  
SOCR  
Français de l'étranger



**Claude MALHURET**  
LI-RT  
Allier



**Noëlle RAUSCENT**  
LREM  
Yonne



**Laurence ROSSIGNOL**  
SOCR, Oise



**Maryvonne BLONDIN**  
SOCR, Finistère



**Marta de CIDRAC**  
LR, Yvelines



**Nassimah DINDAR**  
UC, La Réunion